



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
30 décembre 2019  
Français  
Original : anglais

---

### Lettre datée du 27 décembre 2019, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de me référer à la résolution [2480 \(2019\)](#) du Conseil de sécurité concernant la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), par laquelle le Conseil m'a prié de lui présenter, en consultation avec le commandant de la force, une lettre tenant compte des perspectives de tous les acteurs concernés, y compris mon Représentant spécial pour le Mali, et comportant : a) des informations sur les problèmes de sécurité rencontrés au Mali, les progrès accomplis sur le plan des opérations de la Mission, de la performance et de la relève des contingents et le point de la coordination des responsabilités en matière de sécurité ; b) une mise à jour sur l'application du cadre stratégique intégré et le plan de transition y afférent, ainsi qu'un éventuel plan de retrait pour la Mission ayant pour critères l'amélioration des conditions de sécurité et de la situation politique et les progrès accomplis dans l'exécution de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali.

#### Problèmes de sécurité au Mali et opérations de la Mission

Comme indiqué dans mon rapport [S/2019/983](#), qui comporte une évaluation approfondie de la situation dans le nord et le centre du Mali, la Mission continue de jouer un rôle essentiel pour aider les parties à promouvoir des solutions politiques, tout en adoptant un dispositif plus robuste, plus souple et plus mobile afin de favoriser la stabilisation et le rétablissement de l'autorité de l'État et de protéger les civils dans ces régions.

La Mission a renforcé sa présence dans le centre du Mali. Dans le cadre de l'opération Oryx, elle s'est concentrée sur les zones du centre où les civils sont les plus exposés, notamment dans les cercles de Bandiagara, Bankass et Koro. Le déploiement de bases opérationnelles temporaires lui a permis d'avoir plus d'échanges avec les populations vivant dans les zones les plus vulnérables du centre du Mali. Elle a également appuyé la mise en place d'un dispositif d'alerte rapide portant sur 207 communes réparties dans 49 municipalités du centre du pays.

Le redéploiement des Forces de défense et de sécurité maliennes reconstituées demeure essentiel pour faire avancer le processus de paix et faciliter le retour d'autres agents de l'État dans le nord et le centre du Mali. Pour atteindre rapidement cet objectif et contrer l'expansion des activités terroristes, les Forces armées maliennes ont déployé des unités qui sont souvent trop faibles et manquent de mobilité dans des bases n'offrant pas une protection suffisante, ce qui les rend plus vulnérables.



Malgré les annonces faites à cet effet par les autorités, le nombre de membres des forces nationales de défense et de sécurité déployés dans le centre du pays n'a pas sensiblement augmenté. Par ailleurs, les Forces armées maliennes ont perdu deux positions stratégiques dans le nord à la suite d'attaques qui les ont contraintes à quitter les camps d'Indélimane et d'Andéramboukane pour se replier sur Ménaka.

Dans ce contexte, la Mission a récemment mené une opération pilote visant à renforcer les positions des Forces armées maliennes dans des zones reculées, notamment par le déploiement stratégique de moyens aériens et par l'insertion et l'extraction par voie aérienne de forces spéciales dans un laps de temps court. La mise en œuvre intégrale du plan d'adaptation devrait lui permettre de mener des opérations analogues dans tous les secteurs.

Afin de favoriser une approche intégrée plus souple de l'exécution de son mandat et d'évaluer les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés, la Mission a commencé à mettre en place le système complet d'évaluation de la performance, un outil de planification opérationnelle. Ce système lui permettra d'adapter ses plans plus rapidement en fonction de l'évolution du contexte local et de recueillir des données et des analyses sur l'incidence de ses opérations dans le temps.

### **Performance des contingents et de la police**

Pour les soldats de la paix des Nations Unies, le Mali est l'un des environnements opérationnels les plus difficiles et les plus dangereux qui soient. Il est donc particulièrement important de prendre des mesures efficaces pour améliorer la performance de la Mission et remédier aux problèmes connexes, compte tenu du lien qui existe entre la sûreté et la sécurité des soldats de la paix et l'exécution des mandats. Je tiens à saluer l'engagement des pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police à la Mission et les sacrifices consentis par le personnel en uniforme et le personnel civil opérant dans cet environnement extrêmement difficile. Leur engagement soutenu est crucial pour assurer l'efficacité de la Mission et la pleine exécution de son mandat.

L'évolution constante des menaces exige cependant une amélioration de la performance et, à terme, une adaptation. Seule une mission qui continue d'avoir les moyens de s'adapter aux nouvelles réalités peut s'acquitter de son mandat dans un environnement aussi changeant. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport le plus récent ([S/2019/983](#)) et dans l'esprit de l'initiative Action pour le maintien de la paix, les capacités facilitatrices sont essentielles pour assurer une exécution solide et efficace du mandat et améliorer la performance en matière de maintien de la paix.

La Mission a besoin de capacités facilitatrices qui soient fonctionnelles et efficaces, notamment des moyens aériens, des unités terrestres très mobiles et rapidement déployables, des capacités améliorées de surveillance, de reconnaissance et de renseignement, des formations de soutien sanitaire renforcées et du personnel en uniforme qualifié. Je demande à tous les États Membres d'appuyer le plan d'adaptation présenté dans mon dernier rapport et de contribuer activement à la mise à disposition de ces capacités spécialisées.

Une direction efficace, la capacité de la Mission d'agir de manière intégrée, l'état d'esprit des chefs et leur volonté de prendre des risques, l'état de préparation des unités, leur souplesse et leur aptitude à mobiliser les populations locales sont des éléments essentiels à la performance dans le domaine du maintien de la paix. Malgré les contraintes dues à leur entraînement limité et à leur manque d'équipement, certains des contingents de la Mission ont fait preuve du plus grand courage et de la plus grande détermination dans le nord du Mali, dans des circonstances très ardues, au péril de leur vie et au prix d'énormes sacrifices.

En dépit du contexte difficile dans lequel elle opère, la Mission a livré à de nombreuses occasions une performance exceptionnelle, sous l'impulsion d'une direction engagée. En juillet dernier, trois de ses unités ont été sélectionnées par le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix pour recevoir une prime pour leur performance exceptionnelle.

S'appuyant sur les efforts visant à renforcer la sécurité de son personnel et dans le cadre de l'initiative Action pour le maintien de la paix, la Mission a pris des mesures concrètes pour améliorer sa performance, remédier aux difficultés connexes et renforcer encore la sécurité des soldats de la paix des Nations Unies.

L'établissement de contacts avec les habitants est un facteur essentiel pour permettre à la Mission d'exécuter son mandat au Mali et de gagner la confiance des populations locales. Un contingent déployé temporairement dans le centre est parvenu à établir des liens effectifs avec les populations locales en faisant appel à des interprètes. Les populations lui ont fait parvenir des informations plus rapidement sur les menaces et les zones dangereuses, et les patrouilles ont été moins souvent bloquées par des manifestants locaux. Les programmes de police de proximité mis en place par la police des Nations Unies ont continué de faciliter le redéploiement des forces de sécurité maliennes et, ce faisant, de renforcer la confiance de la population et d'aider la Mission à apprécier la situation. Des mesures sont en train d'être prises pour mobiliser davantage les populations, notamment dans le cadre des évaluations régulières de la performance et des activités de formation de la Mission.

Compte tenu de l'intensification des manifestations et des troubles de l'ordre public, il est essentiel que les unités de police constituées soient bien formées et agissent de manière professionnelle pour apaiser les tensions. Pendant trois jours consécutifs de manifestations devant la base de la Mission à Sévaré (région de Mopti), l'unité de police constituée de la police des Nations Unies et des policiers hors unités constituées ont réagi fermement, mais avec retenue, et sont ainsi parvenus à protéger la base d'une intrusion sans faire de victimes parmi les civils.

Afin de mieux protéger les policiers hors unités constituées, la Mission s'emploie à améliorer l'équipement de protection de ses policiers, à mieux former les composantes policière et militaire au contrôle des foules, à renforcer le périmètre de sécurité et à augmenter le nombre de patrouilles.

La Mission a continué de renforcer la protection lors des déplacements, ce qui lui est essentiel pour exécuter son mandat dans le nord et le centre du Mali et protéger les civils. Elle a lancé une série d'opérations de neutralisation d'engins explosifs improvisés visant à détecter et à enlever ces engins placés sur les routes ou en bordure de route.

Dans le centre du Mali, depuis le lancement de la quinzième opération de ce type en mai, aucune perte en vies humaines ou blessure ni aucun dégât matériel causé par ces engins n'a été enregistré sur l'axe le plus à risque, un tronçon de la route Mopti-Douentza. Dans l'ensemble, la stratégie dynamique et ciblée de neutralisation des engins explosifs improvisés appliquée par la Mission lui a permis de dispenser une formation et un encadrement avant le déploiement et en cours de mission par l'intermédiaire du Service de la lutte antimines et de livrer du matériel spécialisé. L'amélioration de l'état de préparation opérationnelle des contingents lui a également permis de détecter et de neutraliser un nombre sans précédent d'engins et de réduire efficacement les risques et le nombre de morts dus à leur explosion, y compris les décès chez les soldats.

Afin d'être plus efficace et d'améliorer ses délais d'intervention, la Mission a revu ses procédures d'évacuation sanitaire primaire et procède actuellement à la révision de ses instructions permanentes. Depuis octobre, une série d'exercices

pilotes a révélé que les procédures simplifiées et la délégation de pouvoirs permettaient de réduire sensiblement les délais d'évacuation après la réception d'un avis.

### **Difficultés rencontrées**

En dépit de ces tendances encourageantes, des problèmes subsistent, notamment des insuffisances en matière de formation et de capacités, un manque de compréhension du mandat de la Mission et des règles d'engagement, des restrictions non déclarées ou l'absence de volonté de certains chefs de prendre des risques ou de se conformer aux ordres. Il faut remédier à ces problèmes qui ont une incidence négative sur la performance de la Mission.

Dans certains cas, la Mission n'a pas pu mener à bien ses tâches du fait de restrictions et de problèmes sur le plan national qui n'étaient pas sous son contrôle. Il est arrivé, par exemple, que des unités refusent d'escorter des convois civils. De même, à plusieurs reprises, les contingents ont refusé d'exécuter des tâches consistant à éliminer des engins explosifs. Des mesures sont en cours pour former davantage ces contingents et leur fournir du matériel supplémentaire. Lorsque ces situations se sont présentées, la Mission est immédiatement intervenue en communiquant au Siège les cas de refus d'obtempérer et en recommandant le rapatriement d'un chef d'unité qui avait refusé d'obéir aux ordres en invoquant des restrictions nationales. Le Secrétariat a informé les États Membres concernés.

Je tiens à réaffirmer que chaque pays fournisseur de contingents ou de personnel de police doit communiquer, pendant les négociations concernant un éventuel déploiement, toute restriction nationale relative à l'utilisation des contingents. La prise de décision concernant la sélection des forces tiendra compte de ces restrictions, y compris l'opportunité de procéder au déploiement. Des restrictions supplémentaires ne peuvent être acceptées après le déploiement.

Il est arrivé qu'un contingent refuse l'accès à la partie du camp de l'ONU qu'il occupait, empêchant les équipes d'intervention d'urgence de la Mission d'accéder aux installations aéroportuaires. Je tiens à réaffirmer que tous les contingents déployés dans une opération de maintien de la paix des Nations Unies font partie intégrante de la Mission sous l'autorité du ou de la Chef de la Mission et que le non-respect des ordres aura des conséquences.

Le manque d'équipement a continué d'entraver les opérations de la Mission. Plusieurs véhicules blindés de transport de troupes ne sont pas opérationnels, notamment parce qu'ils ont été endommagés par des engins explosifs improvisés ou parce qu'ils ne sont pas dotés du niveau requis de protection contre les mines. Le Secrétariat continue de collaborer avec les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police afin de pallier ce manque et accroître la mobilité opérationnelle.

Après le départ de plusieurs unités, la réduction des capacités de renseignement et le manque de moyens aériens ont restreint l'aptitude de la Mission à apprécier en temps voulu et de manière appropriée la situation sur le terrain et à réagir rapidement aux situations nouvelles, notamment lorsque des civils étaient menacés, comme c'était le cas à Lerneb (région de Tombouctou) ou dans le centre du pays. Ces lacunes continuent d'empêcher la Mission de s'acquitter pleinement de son mandat.

Plusieurs sous-traitants ont du mal à fournir les capacités de transport nécessaires, notamment en raison des pertes causées par les attaques commises à l'aide d'engins explosifs improvisés. L'absence de fardiers légers adaptés à l'état des routes et disponibles sur le marché local des transports intérieurs et des affrètements a entravé la livraison du matériel appartenant aux contingents et le déploiement de nouvelles capacités militaires et policières au second semestre de 2019. La Mission

prend des mesures pour obtenir les contrats nécessaires et, le cas échéant, a recours à des moyens aériens, ce qui entraîne des coûts supplémentaires, afin de remédier à la situation et de rétablir un approvisionnement ininterrompu vers ses bases d'opérations éloignées.

### **Relève des contingents**

Pour assurer la relève et le déploiement des contingents en temps voulu, la Mission compte à la fois sur une combinaison de ses propres moyens de transport aérien et terrestre et de ceux qui sont mis à sa disposition par des sous-traitants et sur des itinéraires logistiques sûrs. Une seule relève nécessite principalement des moyens de transport aérien, mais la Mission ne dispose que d'un réseau limité d'aéroports pouvant accueillir des avions de transport. Afin d'améliorer la situation dans le nord du Mali, elle a participé à la construction d'une nouvelle piste à Kidal.

### **Coordination des présences de sécurité**

L'Instance de coordination au Mali s'est révélée être efficace pour coordonner les activités de toutes les présences de sécurité au Mali, y compris les Forces de défense et de sécurité maliennes, la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel, les forces françaises, la mission de formation de l'Union européenne au Mali et la MINUSMA. Lors d'une des dernières réunions de l'Instance, les participants ont décidé d'inclure progressivement les acteurs de la sécurité.

### **Cadre stratégique intégré et plan de transition**

L'élaboration et la mise en œuvre du cadre stratégique intégré ont eu un effet positif sur la performance globale de la Mission et ont contribué à améliorer la cohérence, la rentabilité et l'intégration de l'action des Nations Unies dans des conditions de sécurité très précaires, en constante évolution. La planification intégrée a été guidée par les objectifs stratégiques du mandat de la Mission, et le cadre repose sur une analyse conjointe des conflits qui tient compte de la corrélation entre les questions de genre et les facteurs de conflit. Avec l'équipe de pays des Nations Unies, la Mission a conçu des projets à l'appui du processus de paix et de la stabilisation dans le centre du Mali en tenant compte du contexte spécifique, de la présence physique, des capacités opérationnelles et des avantages comparatifs. La mise en place du cadre a permis d'accorder la priorité à un certain nombre de projets conjoints et de revoir l'affectation des ressources nécessaires à leur exécution.

Dans le centre du Mali, les plans intégrés sont axés sur six domaines d'intervention visant à appuyer la Stratégie de stabilisation révisée du Gouvernement pour le centre du Mali, à savoir : le dialogue politique et la gouvernance participative ; la stabilisation et la sécurité ; l'aide humanitaire et le développement ; la cohésion sociale et la réconciliation ; les droits de l'homme et l'état de droit ; et la communication. La Mission et l'équipe de pays tirent parti de l'avantage comparatif qu'offre la première dans le cadre des efforts intégrés, en particulier de ses relations avec les acteurs politiques à Bamako et de son aptitude à assurer la sécurité et l'accès dans les zones reculées et hostiles, ainsi que des compétences et du savoir-faire techniques de l'équipe de pays. À Mopti, la Mission collabore avec le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Organisation mondiale de la Santé et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) sur un projet financé par le fonds d'affectation spéciale pour la paix et la sécurité au Mali qui vise à promouvoir l'accès aux soins des personnes déplacées et des populations touchées par la violence intercommunautaire.

À Tombouctou, la Mission et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ont mis en place six projets conjoints financés par le Fonds d'affectation

spéciale pour les projets à effet rapide et un projet financé par le Fonds d'affectation spéciale pour la paix et la sécurité au Mali afin de faciliter la réintégration des réfugiés rentrés au pays et de renforcer la cohésion sociale entre les personnes déplacées et les communautés d'accueil. Ces projets soutiennent ces populations en leur donnant accès à l'eau et à des activités génératrices de revenus et contribuent grandement à la réintégration de plus de 2 000 réfugiés qui avaient fui en Mauritanie après le conflit de 2012. La Mission a également collaboré avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, notamment sur deux projets conjoints mis en place à Tombouctou pour promouvoir la protection du patrimoine culturel.

Ces projets vont dans le sens de la décision du Gouvernement de rouvrir l'Université de Tombouctou. En outre, l'élaboration d'un cours spécialisé sur la restauration d'objets culturels permettra de lutter contre l'extrémisme violent, par l'éducation, l'acquisition de compétences et la création d'emplois pour les jeunes.

À Gao, la Mission collabore avec ONU-Femmes sur un projet visant à renforcer le pouvoir économique des femmes et à accroître leur participation dans la société.

L'un des principaux obstacles à la coordination et à la mise en œuvre efficaces du cadre stratégique intégré demeure la faible présence de l'équipe de pays dans certains bureaux locaux, notamment à Ménaka et Kidal, et la représentation partielle dans d'autres bureaux locaux en raison de l'insécurité. Néanmoins, les organismes, fonds et programmes effectuent des visites sur le terrain et opèrent en faisant appel à des partenaires de réalisation. Compte tenu de la grande complexité des conditions de sécurité, la Mission devra continuer de garantir à l'équipe de pays un appui en matière de logistique et de sécurité, selon qu'il convient, en vue d'une transition progressive, notamment pour ce qui est des activités conjointes. Dès lors, le redéploiement des Forces de défense et de sécurité maliennes et le renforcement de la présence de l'État, ainsi que leur acceptation par les populations locales, demeurent des conditions préalables à une transition effective et durable en faveur de l'équipe de pays et des institutions gouvernementales.

### **Éventuel plan de retrait à long terme de la Mission**

Dans le cadre de l'élaboration de son concept stratégique, la Mission s'emploie à établir la situation attendue en fin de mission, en déterminant les conditions minimales nécessaires sur les plans politique et de la sécurité et les progrès devant être accomplis sur le plan de l'exécution de l'Accord et de l'amélioration attendue des conditions générales de sécurité qui permettraient un retrait progressif. Le renforcement des capacités et le déploiement effectif de l'État malien, en particulier de ses forces nationales de défense et de sécurité et de son administration, de la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel et des autorités publiques constitueront les conditions préalables de tout plan de retrait éventuel de la Mission.

Conformément à ma directive sur les transitions et selon la planification convenue pour l'exécution du cadre stratégique intégré, un atelier a été organisé du 5 au 7 novembre à Bamako avec la Mission et l'équipe de pays pour définir un calendrier de transition fixant les délais et les jalons importants du processus de transition au Mali. L'atelier a abouti à la conclusion que tout cadre de planification de la transition au Mali à ce stade devrait être axé sur des modalités permettant à l'ONU de travailler de manière plus efficace et plus cohérente afin de s'acquitter de son mandat et de progresser vers la réalisation des objectifs de développement durable, notamment en renforçant les capacités des principaux acteurs qui appuieront le processus de paix au Mali à long terme. Des menaces singulières pèsent sur la Mission, ce qui fait qu'il n'est pas toujours possible d'appliquer les enseignements tirés d'autres cadres de transition, notamment au Libéria, au Timor-Leste et très récemment, en Haïti.

Les conséquences d'un retrait prématuré pourraient être dévastatrices pour le Mali et réduire à néant les efforts déployés jusqu'ici au pays par les Nations Unies, compte tenu du contexte marqué par l'absence d'une autorité étatique, dans lequel de multiples groupes armés se disputent le pouvoir et où il existe divers conflits armés intercommunautaires.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(Signé) António **Guterres**

---